SEÑOR BERRTTI.- Damos comienzo a la reunión.

(Es la hora 15 y 40 minutos).

SEÑOR SIENRA.- He estado diciendo y en la sesión pasada afirmé que era partidario de que no se modificara en esta norma la Ley Orgánica Municipal en función de lo que dispone el artículo 59 del Mensaje del Poder Ejecutivo que en realidad no agrega absolutamente nada a las facultades que hoy tienen los Gobiernos Departamentales y los Intendentes Municipales para la gestión del territorio. Tampoco agrega nada en cuanto a que lo que plantea este artículo es lo que la ley dice que puede y deben hacer los Gobiernos Departamentales y los Intendentes Municipales.

Sin embargo, hay un aspecto que me parece importantísimo sea corregido referente a la Ley Orgánica Municipal: las multas. Porque la Ley Orgánica Municipal modificada por el artículo 210 de la Ley Nº 15.851 establece un límite para las multas municipales que es de UR 350, cifra que en materia de gestión territorial y ambiental es ridícula. Es más, sé perfectamente que la Intendencia Municipal de Maldonado por tala de árboles o construcciones inapropiadas ha aplicado multas de un valor mucho mayor, multas que no fueron reclamadas por la gente a la que se le aplicó. De todas maneras no está bien que se apliquen multas por encima de los valores que establece la norma.

Creo que es ridículo tener ese valor tan bajo para la mayor parte de las multas que pueden aplicar las Intendencias. Pero tampoco es esta ley el ámbito donde modificar ese artículo en relación a todas las actividades de las Intendencias. Reitero que estoy analizando esto en función de mi propuesta de sanciones que dice que el Poder Ejecutivo y las Intendencias pueden aplicar multas entre UR 10 y UR 5.000, que es lo que establece la Ley de Creación del Ministerio. La propuesta del Poder Ejecutivo era mayor a las UR 5.000. Tampoco creo que sea necesario que sean mayores a las UR 5.000 porque en mi propuesta en cuanto a sanciones no solamente están las sanciones económicas sino que propongo sanciones penales, para lo que he tomado la propuesta de la doctora Pereyra.

Me parece que es necesario y lógico eliminar ese tope de UR 350 para las multas de los Gobiernos Departamentales. Concretamente, cuando planteo las sanciones económicas y digo que el Ministerio de Vivienda o los Intendentes Municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, etcétera, etcétera, quedan facultados a aplicar a los responsables de las infracciones multas a fijarse entre UR 10 y UR 5.000 en los términos que determine le reglamentación o los decretos departamentales, agrego "no rigiendo en esta materia los límites dispuestos en el numeral 30 del artículo 19 de la Ley Orgánica Municipal, según la redacción dada en el artículo 210 de la Ley Nº 15.851.

Quizá se puede decir que si la norma simplemente establece que quedan facultados a aplicar multas entre UR 10 y UR 5.000, vale; pero me parece más claro decirlo específicamente para evitar posibles pleitos.

SEÑOR VILLEGAS.- Si una ley modifica una anterior, ¿cuál rige? La nueva.

SEÑORA PEREIRA.- Por supuesto.

SEÑOR VILLEGAS.- Es decir que queda sin efecto. ¿O la Ley Orgánica Municipal tiene un nivel superior a esta ley?

SEÑOR SIENRA.- Si la nueva ley dice "Modificase el artículo tal", lo modifica. Pero si no lo dice, no lo modifica.

SEÑORA PEREIRA.- Por más que no lo diga, una ley posterior en el tiempo deroga tácitamente, en todo lo que se contradice, a la anterior. Eso refiere al caso de una ley respecto de una ley, pero no un decreto de una ley.

SEÑOR SIENRA.- Puede obviarse, pero me parece que queda más claro. Es una propuesta, pero acepto si la ley dice que se pueden fijar multas entre tanto y cuanto.

De todas maneras, en la modificación que estoy proponiendo le estoy pasando la multa a la rama ejecutiva de las Intendencias para evitar el trámite de aprobar la multa a través de la Junta Departamental que si bien es un trámite más o menos burocrático o mecánico implica demoras, llegando a no aplicarse la multa de acuerdo a lo que establece la norma.

Quiero dejar en claro este punto porque aunque no se modifique la Ley Orgánica Municipal en los términos que plantea el Poder Ejecutivo, estoy proponiendo esta pequeña modificación a los efectos de dejar más claro el procedimiento de las multas y que no tienen límite.

(Se suspende la grabación)

SEÑORA PEREIRA.- Yo no tengo dudas, más allá de que jurídicamente es innecesario. Si nosotros ponemos un artículo que refiera al tema fraccionamiento y estipulamos que no se va a conceder ninguna autorización si no hay saneamiento o garantía por el mismo, jurídicamente es innecesario que en otro artículo se aclare -a pesar de incluir ese artículo en el proyecto donde sea, en Disposiciones Transitorias o en un capítulo final- que el artículo tal de la Ley de Centros Poblados se deroga o modifica por tal artículo, porque hay dos artículos que no establecen la necesidad de saneamiento para otorgar los fraccionamientos.

Para esos temas que son engorrosos y para que mañana no se venga con otra opinión -el tema del saneamiento es importantísimo- vale la pena aclarar, pero en los demás, ¿cuáles son esas diferencias que pueden llegar a ser abismales o que puedan dar lugar a grandes dudas? Yo no lo sé. Sí podrá ser el inciso tercero del artículo 15 -famoso- porque entendemos que

podrá ser una válvula de escape, que todos nuestros objetivos, todas las finalidades de nuestro proyecto de ley podrán quedar en la nada si habilitamos que siga existiendo. Pero, ¿qué es lo drástico?

¿Qué es lo sí o sí ya mismo?

Más allá de que esto se tiene que adecuar a la realidad, no sé si este es el momento. Lo que sí marcaría es una gran necesidad de eso, de lo drástico, y por las razones que decían, para que después no haya lugar a una doble interpretación.

(Se suspende la grabación).

(Dialogados)

Yo sé que la ley no va a modificar la realidad.

SEÑOR VILLEGAS.- En el año 1999 hice unos comentarios sobre el proyecto del Poder Ejecutivo y en lo que refiere a los asentamientos dije que eso no se puede tratar porque es legalizar lo ilegal, es darle patente de corso a algo contrario a la ley.

SEÑORA PEREIRA.- Es una realidad.

SEÑOR VILLEGAS.- Es una realidad que no se puede ignorar.

SEÑOR SIENRA.- El tema de los asentamientos no es el único de ese tipo que tiene el país. Desde el punto de vista social es inaceptable, pero no es el único. También tenemos el de los inundados que es más acotado, pero cada dos, tres o cuatro meses estamos sacando gente que está viviendo en zonas que se inundan y pierden todo.

En el tema del territorio, otro problema gigantesco que tiene el Uruguay es el haber fraccionado, en papeles que legalmente existen, centenares de miles de padrones -en todo el Uruguay y no solamente en Montevideo y las costas oceánicas- que tienen existencia legal, algunos en áreas inundables, otros en áreas que no debieran ser urbanizadas por razones ambientales, otros lejos de todo tipo de servicios o infraestructuras urbanas y, por lo tanto, inviables- que fueron aprobados, algunos, antes de la entrada en vigencia de la Ley de Centros Poblados, y otros después, aplicándola mal o simplemente porque esa ley no da para impedir que se aprueben fraccionamientos que son inviables.

Lo que va a dar la ley que se está elaborando son herramientas para trabajar esos temas, pero no va a dar la solución. Personalmente creo que en estos temas cada problema específico, concreto, debe ser estudiado en sí y que para cada uno debe encontrarse una solución. En algunos casos, son muy fáciles. A la gente que vive en áreas inundables hay que darle vivienda en otro lado.

SEÑORA PEREIRA.- Esta norma, justamente, está mirando hacia el futuro, para que no se vuelvan a repetir.

SEÑOR SIENRA.- Exactamente. ¿Qué es lo que está creando la ley? Herramientas para gestionar el territorio, empezando por los planes a los que les impone desde mi punto de vista -me estoy refiriendo a mi versión y no a la del Poder Ejecutivo, parte que obviaba- una serie de requisitos para evitar que se permita fraccionar o construir en zonas inadecuadas.

Con respecto a los asentamientos, que fue el tema que surgió acá, hay que hacer un plan que yo no llamo especial porque de especial no tiene nada.

Lo único especial es que es un tema diferente a otros, pero como plan de ordenamiento territorial y urbanístico no tiene nada de diferente a cualquier otro de escala similar. Para eso hay que hacer un plan. Y ese plan, para poder solucionar el problema de los asentamientos, que no sólo es un problema de ordenamiento territorial, de gestión del territorio, de las infraestructuras y las construcciones, sino de lo físico en relación con el territorio, debe encarar otros asuntos sociales, económicos, etcétera. En todo caso el plan para el asentamiento podrá viabilizar la expresión física de los temas que queremos solucionar, pero no va a dar la solución. No nos olvidemos que la ordenación del territorio y los planes urbanísticos se refieren a los aspectos espaciales -uso del suelo, territorio y aspectos físicos- mientras que los aspectos económicos, sociales, etcétera, son de otro tipo de planes.

Los planes de ordenación deberán integrarse o serán una parte complementaria de los otros planes por los cuales se va a poder avanzar en la solución del problema. Lo que estamos creando con la ley de ordenación son herramientas, instrumentos, para gestionar el territorio en toda la amplitud de los problemas acuciantes a que nos estábamos refiriendo: los inundados, los asentamientos; pero también para enfrentar problemas de colisión de intereses en el futuro que es lo que tenemos que resolver a través de planes y de otras herramientas.

Pero no confundamos planes de ordenación del territorio con planes de desarrollo, planes estratégicos, etcétera, porque son cosas diferentes, ámbitos de planificación y metodologías diferentes.

(Dialogados)

SEÑOR VILLEGAS. - El tema de los asentamientos irregulares, si bien es real, existe y no puede desconocerse, no sé si conviene o no incluirlo en una ley porque de hacerlo se estaría habilitando la organización de grupos urbanos, semiurbanos o suburbanos que están en contradicción con la esencia de la ley. Por tanto, me resulta muy difícil encontrar la forma de establecer eso.

Evidentemente, es un hecho consumado que los asentamientos existen. Y si existirán que toda la zona de La Paz, Las Piedras y Progreso se formó a expensas del llamado Plan Director de Montevideo que prohibía nuevos fraccionamientos en el área de Montevideo. Pero como no los prohibió San José ni Canelones, se hicieron allí miles de fraccionamientos de cualquier modo.

Uno de los puntos en que estoy en desacuerdo con el proyecto del Poder Ejecutivo es que dice que el ordenamiento territorial es básicamente un tema municipal, de los Gobiernos Departamentales. Yo creo que es un tema nacional. La obligación del Estado, al establecer las disposiciones para regular el territorio, no puede establecer que su jerarquía sea inferior a la de los Gobiernos Departamentales. El Gobierno nacional está por encima de los Gobiernos Departamentales, pero hay una materia municipal

establecida por la Constitución y demás que es perfectamente válida. Pero no creo que el tema de los asentamientos irregulares figure en la Constitución, en la Ley Orgánica Municipal ni en ley alguna, porque es muy difícil que una ley pueda establecer condiciones para los asentamientos irregulares.

Este es un tema sumamente espinoso, delicado y difícil de darle una solución desde el punto de vista de la ley que estamos estudiando.

(Dialogados)

SEÑORA PEREIRA.- Se supone que vamos contra todas esas situaciones irregulares que son tan lamentables para el ser humano y que se dan en la actualidad, precisamente por esa necesidad que tenemos y que me parece excelente de ordenar el territorio y de pensar globalmente a nivel nacional al organizarlo y que no tiene nada que ver con quien va a actuar después, aunque básicamente y en su gran mayoría será el Gobierno Departamental. Pero acá se requiere de una actuación totalmente coordinada a nivel nacional.

SEÑOR VILLEGAS.- Lo más difícil y que tiene que ver con el tema de los asentamientos es cómo regular la especulación inmobiliaria. Esa es la esencia. Todos los mamarrachos, así como las cosas irregulares y delictivas que se hicieron fueron en base a la especulación inmobiliaria, es decir, de que un particular dueño de una tierra, la fracciona y enajena de una forma irregular y contraria, no sólo al texto sino al espíritu de la ley.

Eso ha sucedido en todos los departamentos del Uruguay y en todos los países del mundo. Si hay un libro muy importante sobre eso, es uno referido a los fraccionamientos en Perú. Y no olvidemos que la ciudad de San Pablo tiene un área ilegal que tiene tres millones de habitantes. De modo que nos encontramos frente a situaciones sumamente difíciles en el plano político y no sólo en el operativo. La estructura política no puede desconocer estas situaciones que a veces se generan por necesidad de ciertos grupos sumamente carenciados, pero que muchas veces son estimulados en función de una especulación inmobiliaria incontrolada.

(Dialogados)

Hay un tema que desde hace muchos años me tiene sobre ascuas y es el de los fraccionamientos de Rocha.

(Dialogados)

SEÑORA PEREIRA.- Eso no es porque no haya medios jurídicos o administrativos. Lo que falta ahí es un grado de conciencia de la gente para reclamar, para ir tal vez a un juzgado y entablar una acción por las irregularidades.

SEÑOR VILLEGAS.- No es tan así porque hay un consentimiento de partes. Si yo compro a cuotas un solar en el balneario Menecucho, 50 kilómetros al norte de La Paloma, estoy aceptando las condiciones que tiene ese lote.

SEÑORA PEREIRA.- No son sólo dos partes; se está olvidando a la sociedad en su conjunto. Y los temas ambientales son lo que denomina el Código General del Proceso "intereses difusos". Yo puedo tener un interés en las costas de Rocha y no soy el comprador ni el vendedor ni rochense. Sin embargo, yo tengo mi interés y en teoría estoy habilitada jurídicamente para entablar una demanda porque considero que ahí se ha violado el ordenamiento jurídico. El tema es que no lo hago.

Estoy poniendo un ejemplo. Para mí esos temas son intereses difusos y hay instrumentos jurídicos.

SEÑOR VILLEGAS.- No hay Defensor del Pueblo.

SEÑORA PEREIRA.- Sí, pero el Ministerio Público y Fiscal también tiene la vía del artículo 42 del CGP que le da legitimación. De hecho, en el tema famoso de DIROX, planta italiana ubicada en San José, un Fiscal por su cuenta inició una demanda contra el Ministerio y la Intendencia, porque el Ministerio Público y Fiscal está habilitado a velar por los intereses difusos y los intereses ambientales.

Si uno de nosotros se pone a fumar, todos los demás somos afectados y tenemos un interés colectivo "los que nos encontramos acá nos vemos perjudicados". Pero en los temas ambientales no hay fronteras. Es difuso. O sea, que va más allá del que compra, de que se cierra el negocio.

Lo que se necesita es conciencia en la gente; no sólo tiene que haber una norma.

SEÑOR VILLEGAS.- Hace unos días hice una exposición en la Sociedad de Arquitectos sobre nuestra experiencia en el plano del ordenamiento territorial, del urbanismo, etcétera, y fui muy pesimista. De todos modos, creo que hay que seguir. No se puede abandonar la lucha. Y eso es lo que estamos tratando de hacer aquí: tratando que las cosas se hagan correctamente. Pero es sumamente difícil oponerse a la especulación inmobiliaria.

SEÑORA PEREIRA.- Entonces, por qué se le da tanto énfasis a la participación pública en temas de esta naturaleza.

Por ejemplo, el arquitecto corrobora que se hizo una construcción irregular o contraria a la norma, en la hipótesis de que este proyecto se aprobara el día de mañana, ¿quién se va a presentar y a moverse, moverse y moverse si no son las organizaciones no gubernamentales o los grupos de vecinos que efectivamente van a tratar a toda costa de que se demuestre que se cometieron irregularidades y, tal vez, hacer las denuncias penales, en la hipótesis de que se llegara a tipificar un delito. Entiendo que es fundamental la participación pública acompañada de un público que efectivamente tenga interés en el tema, se informe al respecto y esté al tanto de los instrumentos con que cuenta. De lo contrario, un día pueden existir millones de instrumentos y normas y todo quedar en la nada.

Por eso el ITU tiene muchísima razón cuando habla de la voluntad política y de lo esencial, que es la participación pública y que se comprometa el pueblo por la ordenación territorial. Y para eso se necesitan ámbitos de educación, o sea, crear un grado de conciencia de ordenación territorial, que no existe.

SEÑOR VILLEGAS. - En esa charla que di hace unos días en la que fui bastante pesimista, dije que la salida se puede encontrar en base a la cultura, que es lo único que puede llevar a mejorar esta situación. Para eso se necesita que haya una comunicación efectiva por parte de las autoridades con respecto a los problemas y a las soluciones.

Cuando hablo de cultura, no sólo me refiero a conocimiento de los hechos sino de las causas de esos hechos y cómo se pueden revertir. Ese es un procedimiento muy importante que tiene a la participación por un lado. Pero para que sea efectiva tiene que haber información.

Recuerdo que cuando se hizo el plan de Piriápolis por el arquitecto Isabel Viana y equipo, se realizaron alrededor de treinta reuniones con las Comisiones de Vecinos; sin embargo, cuando el plan se presentó no se dijo nada y no fue aprobado. Quiere decir que falta un mecanismo de fuerza para que las cosas lleguen a plasmarse y hacerse efectivas.

Yo estaba recomendando que en los equipos de planeamiento estuviera presente un comunicador, porque si no hay esa comunicación, el plan queda en papel. Eso nos ha sucedido en muchas ocasiones, porque a pesar de que haya una carencia de cultura en el plano popular, es por vía de la comunicación y la información que podemos llegar a crearla.

O sea que la cultura es uno de los ordenadores básicos de este proyecto de ley, que empieza por la ley, sigue por los Gobiernos Departamentales, por las Juntas Locales y la gente, los vecinos. Por ese camino puede ser que las cosas se vayan enderezando. No se van a resolver del todo, pero se puede empezar a encaminar.

Yo recordaba la conferencia de un amigo, don Javier de Mesones, técnico urbanista Presidente de la Asociación de Técnicos Urbanistas de España, que dio una conferencia muy interesante en el VI Congreso de Urbanismo de Pamplona. El ejemplo que ponía era el mito de Sísifo que había sido rey de Corinto y a raíz de una gestión muy cuestionada Júpiter lo condenó a que tenía que agarrar una gran piedra y subirla hasta la cima del monte, y luego volver a empezar, y así eternamente. Era un castigo feroz. Ese ejemplo es muy claro y muy típico de lo que nos pasa a los planificadores. Pero como Sísifo, tenemos que empezar siempre de nuevo, aunque haya que empezar de cero. Es un ejemplo moral que no tiene otro valor. Es eso, es un problema de cultura.

SEÑOR GILMET.- En cuanto a la relación entre este proyecto de ley y la Ley de Centros Poblados, hay aspectos sustanciales en esta ley de 1946 que mantienen total vigencia pero que sí requieren una articulación con las nuevas disposiciones. En ese sentido, el aspecto medular de la Ley de Centros Poblados y que tiene que ver con todo esto que estamos hablando es el de la calificación del suelo, puesto que de ahí derivan las transgresiones a dicha calificación en todas las modalidades: formales o informales, en el marco de la ley o fuera de la ley.

Me parece que ese elemento es medular y que una nueva ley debería articularse con las disposiciones de las leyes de centros poblados. ¿Por qué nos inclinamos por una articulación? Porque -como ya lo decíamos en oportunidad de la propuesta del artículo de calificación del suelo- en la actualidad, luego de más medio de siglo, de 57 años, trascendiendo los aspectos vinculados a la ordenación del territorio, teniendo una incidencia en otras disposiciones jurídicas y fiscales, implican limitaciones a los derechos de fraccionabilidad, uso y edificabilidad e imponen un régimen impositivo y de incentivos y deben contar con determinadas infraestructuras y equipamientos.

En consecuencia, como primera conclusión es necesario compatibilizar el presente proyecto de ley y las leyes de centros poblados, puesto que también es necesario compatibilizar otras disposiciones. Por ejemplo, el último inciso tiene por fundamento evitar confusión entre una calificación del suelo que regula la ordenación del territorio con otra de rango constitucional relativa a recursos fiscales de las Comunas.

Por ello es que nos inclinamos por una calificación del suelo que en forma explícita establezca una relación entre la calificación que proponemos y la vigente, y hablamos de que el suelo urbano está formado por las zonas urbanas y suburbanas amanzanadas en un centro poblado existente, según el artículo 4º de la Ley Nº 10.866, modificativa de la ley original de centros poblados.

Este aspecto, si bien es tratado en el Título 2, en realidad está dando respuesta a lo que se aspira en el Título 4 "De modificaciones a las leyes de centros poblados", pero a través de una mejor articulación entre estos dos marcos jurídicos, puesto que el riesgo que veo en una modificación más totalizadora de las leyes de centros poblados es en cuanto a las consecuencias en todo el marco normativo vigente que es consecuencia de las leyes de centros poblados. Modificar todas las normas, toda la estructura que es consecuencia de las leyes de centros poblados es una tarea titánica. Por eso me parece que el artilugio jurídico es encontrar un elemento de articulación que permita una adecuación del nuevo marco vigente a uno que no se remite exclusivamente al texto de las leyes de centros poblados, sino que implica múltiples disposiciones que constituyen, en los hechos, un verdadero Código de Ordenamiento Territorial disperso, porque no constituye hoy por hoy un Código.

Creo que algún día el país podrá llegar a tener un Código que dé coherencia a todas las disposiciones de diferentes ámbitos, de diferente rango que hoy existen y que surgieron a partir de las leyes de centros poblados, que fueron fundacionales y muy importantes para su época desde el punto de vista de la ordenación del territorio de la República.

Por tanto, desde nuestro punto de vista, la relación entre este proyecto y las leyes de centros poblados pasa fundamentalmente por el tema de la calificación del suelo. Y cualquiera que propongamos que no se articule con lo vigente actualmente va a dar lugar a problemas. Ahí sí habrá grandes contradicciones y muy importantes porque tendrán que ver, por ejemplo, con disposiciones constitucionales que brindan recursos fiscales a las Comunas. ¡Si serán importantes! Por tanto, me parece que esa es la articulación sustancial a la cual debemos dar respuesta.

Yo no he analizado todas las propuestas desde esta óptica, pero así lo hemos planteado como que más allá de las diferencias, todas tendrían que dar respuesta a esa articulación, porque de lo contrario van a dar lugar, en el caso de que prosperaran, a grandes problemas en el futuro a la aplicación de la nueva ley.

Otro aspecto que a nuestro criterio es sustantivo y merece también de una mejor articulación se refiere a las costas, puesto que las disposiciones de 1946 están en el marco de un conocimiento científico-técnico que ha sido claramente enriquecido. En ese sentido -y creo que está estrechamente vinculado a lo expresado anteriormente- toda la problemática de las inundaciones debe ser considerada con mayor precisión, puesto que las disposiciones de las leyes de centros poblados se refieren precisamente al nivel

alcanzado por las más altas crecientes conocidas. En ese sentido entendemos que el conocimiento alcanzado hoy en relación a los llamados cambios climáticos, amerita la consideración de este tema con mayor detenimiento. Hemos tratado de profundizar más en el tema y nos encontramos ante escollos en el sentido de que hoy la opinión de los técnicos no es unánime.

Hay una corriente que se inclina a considerar la causa de los cambios climáticos en la acción del hombre, fundamentalmente como consecuencia de alteraciones del efecto invernadero producto de emanaciones gaseosas y hay otra corriente científico-técnica que considera que pueden existir causas naturales, o sea, cambios que ha tenido el planeta a lo largo de su historia secular.

Existe una tercera posición que entiende que los cambios climáticos son consecuencia de ambos factores: de la acción del hombre o de la sociedad y de cambios naturales.

Independientemente de la precisión que podamos lograr -en eso no tenemos mayor asidero- hoy los cambios se están produciendo. Eso es clarísimo.

Yo recogía un estudio de la Comisión Nacional sobre el Cambio Global de 1996 que dice: "Por primera vez se hizo un estudio computarizado sobre los cambios climáticos en el Uruguay en las próximas décadas. La temperatura aumentará entre un grado y medio y cuatro grados y medio en los próximos cien años. Aumentará el nivel del mar y se alterarán los patrones de lluvias y sequías. La agricultura será afectada si no se toman previsiones. A modo de ejemplo, la cebada, el trigo y el maíz pueden disminuir sus rendimientos. Como previsión el estudio sugiere regular las variedades de los cultivos en función de la luz que reciben y no de la temperatura. El régimen de tormentas tenderá a erosionar la costa, proponiendo un riesgo de alto costo económico para infraestructura, edificaciones, tierras y superficie de playas. En este caso el estudio elaborado por la Comisión Nacional sobre el Cambio Global sugiere erigir barreras artificiales o naturales para contener la erosión."

Eso era en el año 1996, pero justamente yo regreso de un viaje y en el periódico -en una lectura pormenorizada y sistemática de una espera- "El País" del 19 de junio corriente aparece una información con respecto a un informe de la Unidad de Cambio Climático de la DINAMA. O sea que hoy aquella Comisión Nacional sobre el Cambio Global se ha transformado en una Unidad de la DINAMA que ha trabajado con el Protocolo de Kyoto y sobre todo con un aspecto del cambio climático que se refiere justamente al efecto invernadero y las consecuencias de las diversas actividades humanas que en realidad no son recientes, sino de los comienzos de la llamada revolución industrial. Y han incrementado sostenidamente las concentraciones de determinados gases. Ese es el tema que hoy -por la información de que dispongo- interesa a esta Unidad de Cambio Climático del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

El tema que nos interesa directamente a nosotros -obviamente ese otro también nos interesa- desde el punto de vista de sus consecuencias en una ley de ordenamiento territorial que tiene que mirar hacia el futuro, es el de las consecuencias del cambio climático en las zonas vulnerables, en las áreas de riesgo y fundamentalmente sobre las áreas costeras.

Independientemente de lo que suceda con el Protocolo de Kyoto -si será suscrito o no por Rusia, si los Estados Unidos continúan oponiéndose, o sea, todo este complejo que nos desborda desde la óptica de una Comisión Asesora de la Cámara de Senadores- el hecho es que hoy existen suficientes evidencias de que hay un cambio climático, y nosotros no podemos vendarnos frente a esas evidencias. Podemos tener nuestras discrepancias; si es más acelerado o no, si las previsiones fueron alarmistas o no, como lo señalaba el arquitecto Sienra, pero el hecho es que hoy se constatan esas modificaciones en el sistema climático que es extremadamente complejo.

Un elemento a tener en cuenta en la articulación es la calificación del suelo. Si una propuesta de ley de ordenamiento territorial no se articula, en cuanto a la calificación del suelo, con las leyes de centros poblados, no es sólo un problema de contradicción con el texto de las leyes de centros poblados, sino con múltiples disposiciones jurídicas que van a generar un problema muy serio. Yo creo que debe articularse.

El otro aspecto refiere a las costas. Ya nos hemos referido a muchos aspectos -a la sensibilidad pública, etcétera- pero este es medular. Nosotros tenemos grandes dificultades para aceptar el Mensaje y Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo. El numeral 3 del artículo 13 dice: "Ningún predio ni ninguna vía pública de acceso podrá situarse, ni siquiera parcialmente, en terrenos inundables o que estén a un nivel inferior a cincuenta centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas". El proyecto de ley del Poder Ejecutivo incrementa de 0.50 a 1 metro, y ahí es donde nosotros tenemos dificultades, porque desde un punto de vista científico-técnico no encontramos un fundamento de por qué es 1 metro y no 1.50 o 0.70. ¿Cuánto va a subir el nivel del mar, en función del incremento de la temperatura global que está comprobado? En la perspectiva de futuro va a continuar ese incremento de la temperatura y va a significar un incremento de los niveles.

Yo he tratado de esbozar alguna modificación en el sentido de mantener, de pronto, esa cota de los 50 centímetros de las leyes de centros poblados, por más que en su momento haya sido arbitraria, porque tampoco es de mi conocimiento que se hayan realizado estudios con un fundamento científico-técnico de tanto rigor para llegar a la conclusión de que eran realmente 50 centímetros. Pero esta disposición ha estado vigente y ha tenido enormes consecuencias en la ordenación de los centros poblados, más allá de las irregularidades.

Nosotros esbozamos un agregado a este numeral 3 en el sentido de mantener la primera parte y agregar "y en consideración de una evaluación de la vulnerabilidad al cambio climático, la impermeabilidad de los suelos y otros factores de riesgos catastróficos", porque creo que lo que puede hacer esta ley y que es muy modesto frente a las terribles realidades sociales de los asentamientos irregulares en zonas inundables, que son trágicas, es por lo menos prender la luz roja y decir: si esta área se estudia desde el punto de vista de la vulnerabilidad al cambio climático -si el país cuenta con una Unidad de Cambio Climático en el Ministerio idóneo que pueda llegar a mayores precisiones en sus trabajos y estudios y, por tanto, brindar asesoramiento respecto a cuáles son las áreas vulnerables, que obviamente son las costas- se pueden establecer cuáles son los riesgos de catástrofe y decir que determinada área hoy -y no en el año 46- es un área de riesgo.

Esta es una gran diferencia entre la óptica del legislador en el año 46 y en el 2003, porque son cambios en todos los ámbitos desde el punto de vista del clima.

Un tercer elemento, un objetivo, es la realidad del clima y sus cambios. Otro es el conocimiento técnico-científico y otro es de índole ideológica. Creo que hoy hay una conciencia que no es sólo en el ámbito nacional, obviamente, sino que proviene de los ámbitos internacionales más diversos con respecto a la relación del hombre y la naturaleza, a todo el movimiento ambientalista, digamos de un relacionamiento de la humanidad y la naturaleza diferente. Hay otra conciencia respecto a estos aspectos ambientales que obviamente no existía en el año 46.

Estos son los aspectos sustanciales que deberíamos recoger en términos de modificaciones o ajustes, pero se me hace muy difícil abocarnos a una tarea de reestructura total de las leyes de centros poblados. Tenemos que llamar la atención de aquellos aspectos que realmente van a generar conflicto o han sido superados. Lo mismo sucede con el artículo 15, en el que estamos todos de acuerdo, que fue el coladero de la especulación inmobiliaria.

Nosotros tenemos que remitirnos a eso. Ese es el asesoramiento que le debemos a los señores Senadores. No ha sido el cometido revisar los marcos legales vigentes.

Un aspecto final que quiero agregar refiere a una consulta de la doctora Pereyra respecto a la diferencia entre el concepto de predio y padrón, que me parece es muy pertinente puesto que en la redacción de nuestros respectivos proyectos debe existir claridad. Quizás haya que incorporarla a nuestro glosario. En este momento no traje una definición elaborada, pero voy a tratar de esbozar un criterio de diferenciación obviamente discutible.

Desde nuestra óptica, predio es sinónimo de inmueble. Cuando se habla de predio se habla de inmueble, propiedad urbana o rural. Cuando se habla de padrón, lo cual es habitual no sólo en el lenguaje cotidiano sino también en la documentación técnico, se comete un error conceptual, aunque ya está incorporado que hoy por hoy, por lo menos en nuestro país, podría hablarse de un uruguayismo y de un sinónimo, pero conceptualmente no es sinónimo, puesto que padrón deriva de catastro y el catastro es, justamente, el inventario de los bienes inmuebles. ¿Y qué es el padrón? Es la nómina de las unidades que integran ese catastro. Es el registro.

Yo fui al Diccionario de la Real Academia y dice: "Padrón.- Nómina de vecinos o moradores de un pueblo." Claro que ese es el origen histórico. Hoy por hoy en la República se dice que se tiene "la propiedad inmueble empadronada". O sea que existe un registro, en el cual hay un número que es el número de padrón. Por extensión, popularmente y no sólo popularmente, sino técnicamente también no se habla del número de padrón perteneciente al predio, sino de padrón a secas. Entonces, se establece una equivalencia entre el término padrón y predio, pero conceptualmente son dos cosas diferentes.

Desde el punto de vista conceptual, entiendo que la expresión -por eso la usamos en nuestras propuestas- es "el predio". A modo de ejemplo diríamos que es el predio padrón número tal. O sea que en el registro catastral el predio ha sido empadronado con un número determinado, sea urbano o rural.

Por tanto, si bien en el uso habitual y hasta por parte de muchos técnicos en la documentación técnica se va a encontrar la expresión padrón, en el texto de una ley deberíamos expresarnos con mayor precisión y referirnos, cuando hablamos de los inmuebles territoriales, a predios. En la literatura española se habla de "parcela" o "solar", aunque es parte de nuestra tradición. En la literatura histórica de nuestro país se habla de solar, proveniente de la Ley de Indias, y se hace referencia a la porción de terreno dotada de lindes ciertos. Esa es la definición. La parcela es esa porción que está claramente definida. Pero eso es un predio, porque es un inmueble.

Desde el punto de vista jurídico el concepto más adecuado es el de inmueble, porque el inmueble como parcela tiene lindes y esos lindes son ciertos, están definidos. Cuando un escribano labra un documento de traslación de dominio, habla de un inmueble y define los lindes y del número de padrón en relación al catastro.

Por tanto, si bien existen todos estos conceptos, el de solar, de parcela, predio y en nuestro país de padrón -cuando en el exterior hablamos de padrón no nos entienden; es un uruguayismo en el que yo mismo incurro porque es de uso habitual- a los efectos de la redacción de este texto, creo que lo más adecuado sería referirnos a predio.

SEÑOR VILLEGAS.- A los efectos de concretar o simplificar toda la exposición del arquitecto Gilmet, diría que la diferencia entre predio y padrón es la diferencia entre un hecho físico y uno legal.

El padrón en nuestra legislación es un factor real y el predio, un hecho físico, una parcela, un solar. El registro, lo que identifica al bien, al predio, es el Registro de Traslaciones de Dominio y en la asignación por parte de la Dirección General de Catastro es un número para cada parcela, predio o solar que se llama número de padrón. Esa es esencialmente la diferencia.

SEÑORA PEREIRA.- Les agradezco la aclaración, porque era una duda que tenía sobre todo cuando continuamente el proyecto habla de predio y padrón.

En atención a lo que dijeron, entonces, cuando se realiza un fraccionamiento, el resultado son los predios. Una vez que se registran, el nombre agregado vendría a ser el padrón. ¿Es así?

SEÑOR SIENRA.- Al inscribirse adquieren un número de padrón. Por eso por extensión se habla a secas de padrón. Se debería hablar del predio con tal número de padrón.

Por eso el proyecto del Poder Ejecutivo es confuso, porque a veces habla de predio y otras de padrón.

La pregunta de la doctora Pereyra es muy pertinente porque eso deberíamos sanearlo y aunar criterios en el sentido de usar un solo término.

SEÑOR VILLEGAS.- Si no me equivoco, en la legislación española por tradición se llamaba hidalgo el hijo de un solar conocido. Eso determinaba la condición de hidalguía. O sea, la raíz territorial de la familia.

SEÑOR GILMET.- Claro está que un predio puede constar de varios padrones.

SEÑOR VILLEGAS.- Puede ser un solo padrón o varios.

SEÑOR GILMET.- Por eso creo que es confusa conceptualmente esa equivalencia que aparece en el proyecto del Poder Ejecutivo.

SEÑOR VILLEGAS.- Es lo mismo que el carné de identidad. Tú eres una persona, con o sin carné de identidad; cuando te dan el carné de identidad eres la ciudadana número tal de la República Oriental del Uruguay.

SEÑOR BERRUTTI.- Se levanta la reunión.

(Es la hora 17 y 40 minutos).